

### "Offshore Europäisierung" - Migrationsmanagement in Albanien und der Ukraine

Geiger, Martin

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Zeitschriftenartikel / journal article

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Geiger, M. (2012). "Offshore Europäisierung" - Migrationsmanagement in Albanien und der Ukraine. *Europa Regional*, 18.2010(1), 13-25. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-312612>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

## „Offshore Europäisierung“ – Migrationsmanagement in Albanien und der Ukraine

MARTIN GEIGER

### Zusammenfassung

*Im Mittelpunkt steht die Untersuchung eines paradoxen Falls der Europäisierung von Politik, nämlich der Europäisierung von Migrationspolitik durch Nicht-EU-Akteure in Nicht-EU-Staaten. Um ihre migrationspolitischen Vorstellungen operativ in den beiden Nicht-EU-Staaten Albanien und Ukraine umzusetzen, greift die EU seit vielen Jahren auf spezialisierte internationale Regierungsorganisationen zurück. Das Verwischen der traditionellen Zuständigkeiten und Skalen des Politischen, das im Zuge der »Offshore Europäisierung« der Migrationspolitik und des Managements von Migration durch Nicht-EU-Akteure beobachtet werden kann und das durch erhebliche Demokratiedefizite begleitet ist, macht eine Visibilisierung dieser speziellen Ausprägungen von Europäisierung erforderlich, die bereits jenseits der Grenzen EU-Europas greifen und bisher nicht ausreichend berücksichtigt wurden.*

Albanien, Europäische Union, Europäisierung, Internationale Organisationen, Migrationspolitik, Ukraine

### Abstract

#### “Offshore-Europeanization” – Migration Management in Albania and Ukraine

*This article focuses on a paradox case of Europeanization – the Europeanization of migration politics in non-EU-States by non-EU-actors. Since many years, specialized intergovernmental organizations are the main operative actors in guaranteeing the implementation of EU-driven expectations and strategies outside the borders of the EU – in Albania, Ukraine and other third countries. In this unique process of »offshore Europeanization« and migration management by non-EU-actors a blurring of traditional spheres of responsibilities and scales of the political is observable. Given that most of the implementation activities of non-EU-actors suffer from severe deficits regarding democratic legitimacy and transparency there is need for visibilisation of these specific processes of Europeanization – processes that in the past have often been neglected.*

Albania, European Union, Europeanization, International Organisations, Migration policy, Ukraine

Bei der Unterbindung von illegalen Wanderungsbewegungen sieht die Europäische Union (EU) die Herkunfts- und Transitländer von Migranten in einer besonderen Verantwortung. Um die Drittstaaten in den „Kampf“ gegen illegale Zuwanderungsströme einzubinden, gewährt die EU umfangreiche Finanzhilfen. Mit diesen Geldern wird in den außerhalb der EU liegenden Ländern eine Vielzahl von technisch-operativen Steuerungsaktivitäten finanziert, so beispielsweise der Ausbau des Grenzschutzes oder Informationskampagnen zur Vermeidung des internationalen Menschen Schmuggels und -handels. Die diskutierte migrationspolitische „Offshore Europäisierung“ von Nicht-EU-Staaten kann im Fall von Albanien und der Ukraine seit den 1990er Jah-

ren beobachtet werden. Die Bestrebungen einer migrationspolitischen Europäisierung (RADAELLI 2003) der beiden Nicht-EU-Staaten verfolgen das Anliegen, die „lokale“ migrationspolitische Praxis möglichst weit an die Steuerungsvorstellungen und -bestimmungen der EU anzugleichen (u.a. durch Übernahme des EU-Acquis inklusive der Schengener und Dubliner Regelungen). Die von der EU in Auftrag gegebenen und finanzierten Maßnahmen werden im Regelfall jedoch nicht durch Institutionen der EU und in aller Regel auch nicht durch die Regierungsbehörden Albaniens und der Ukraine umgesetzt. Trotz den mittlerweile häufig diskutierten Aktivitäten der EU-Grenzschutzagentur FRONTEX (u.a. KASPAREK 2010a und 2010b) erfolgt die praktische Imple-

mentation EU-finanzierter Steuerungsmaßnahmen – und dies schon seit den 1990er Jahren – vornehmlich durch Nicht-EU-Akteure. Eine besondere Bedeutung kommt dabei internationalen Regierungsorganisationen (IRO) wie der „Internationalen Organisation für Migration“ (IOM) zu. Die IOM wurde 1951 gegründet und setzt mittlerweile für insgesamt mehr als 120 Mitgliedsländer in aller Welt die verschiedensten migrationsbezogenen Dienstleistungen um (www.iom.ch). Ihre Aktivitäten finden dabei im Rahmen einer eigenen, selbstbewusst gegenüber Staaten und regionalen Zusammenschlüssen (Beispiel EU) vertretenen Programmatik statt, dem so genannten „Management“ von Migration (GEIGER u. PÉCOUD 2010; GEORGI 2009; GEIGER u. PÉCOUD 2012).

Ausgehend von empirischen Befunden, die im Rahmen einer zweijährigen Feldforschung (2006 bis 2007) mit Hilfe von leitfadengestützten Experteninterviews und der Auswertung von Primärdokumenten (EU und IRO) erhoben wurden (GEIGER 2011), soll am Beispiel von Albanien und der Ukraine der paradoxe wie zugleich paradigmatische Fall einer migrationspolitischen *Europäisierung* von Nicht-EU-Staaten durch Nicht-EU-Akteure beleuchtet werden. Die beiden EU-Anrainerstaaten Albanien und die Ukraine zählen für die EU seit den 1990er Jahren zu den wichtigsten Herkunftsländern von Migranten (Tab. 1). Beide Länder werden zudem als wichtige Transitstaaten erachtet, sie sind aktuell in zwei unterschiedliche Politikprozesse der EU eingebunden (Abb. 1).

### Ausgangspunkt: Die albanische Migrationsstrategie

Einen guten Einstieg in die Diskussion bietet das Beispiel der albanischen Migrationsstrategie (dazu ausführlich: GEIGER 2010; GEIGER 2011, S. 195-200): Seit 2004 verfügt Albanien über diese „National Strategy on Migration“ und einen dazugehörigen Aktionsplan, der 2005 entstanden ist (GOVERNMENT OF ALBANIA/IOM 2004; GOVERNMENT OF ALBANIA/IOM 2005). Beiden Papieren liegt die Überlegung zugrunde, dass die bisherigen migrationspolitischen Maßnahmen wenig koordiniert, zu kurzfristig, rein reaktiv und weitgehend ineffektiv waren und sich ausschließlich an dem Ziel orientierten, die illegale Migration aus und durch Albanien zu stoppen. Betont wird in beiden Dokumenten, dass es nun an der Zeit sei, einen neuen holistischen Politikansatz zu verfolgen, mit dem sich folgende Ziele erreichen lassen: (a) besserer Schutz der Rechte albanischer Emigranten, (b) Schaffung einer „integrierten albanischen Auslandsdiaspora“ mit organisierten Interessensvertretern, (c) Lenkung der Rücküberweisungen in entwicklungsförderliche Investitionen im Heimatland, (d) Schaffung einer „angemesseneren“ Migrationspolitik für Albanien, die temporär im Ausland arbeiten

### Albanien und die Ukraine Migrationssituation 1990-2006

|  | Albanien                |                    | Ukraine  |  |
|--|-------------------------|--------------------|--|--|
| Emigration seit 1990                                 | ca. 500 000 bis 600 000 |                    | ca. 2 000 000 bis 3 000 000  |  |
| Wanderungssaldo 2000-2005                            | -100 000                |                    | -700 000   |  |
| Wichtigste Zielländer in der EU 2006 (migrant stock) | Griechenland<br>Italien | 347 400<br>375 900 | Deutschland<br>Italien<br>Polen<br>Portugal<br>Spanien<br>Tschechien | 129 000<br>120 100<br>fb: 312 300<br>41 900<br>67 000<br>102 600 |
| EU-25  | 780 000                 |                    | 450 000  |  |

Datengrundlage: COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES 2007, S. 75 und IBDI/The World Bank 2007, S. 31-63 und 115-125

fb: im Ausland geborene Staatsbürger (foreign borns)

Tab. 1: Migrationsbezogene Bedeutung Albanien und der Ukraine für die EU

### Die EU und die Politikprozesse SAP und ENP 2006 bis 2007

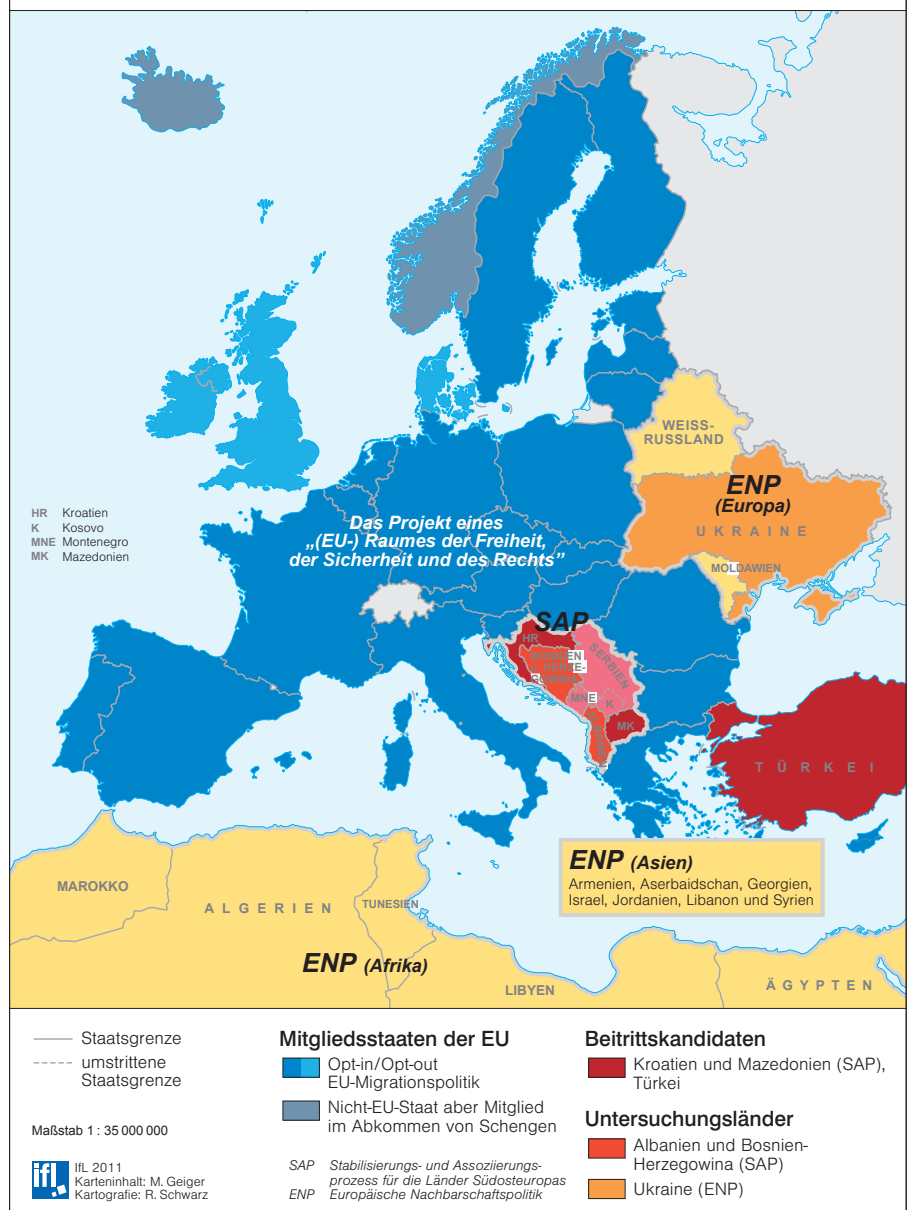


Abb. 1: Die EU und die Politikprozesse SAP und ENP 2006 und 2007 – Übersichtskarte

möchten, (e) Visa-Erleichterungen für bestimmte Berufsgruppen und (f) Entwicklung eines neuen institutionellen und rechtlichen Rahmens, um all diese Ziele zu erreichen.

Die albanische Migrationsstrategie geht also weit über den Kampf gegen illegale Migration hinaus: In Zukunft sollen selektiv bestimmte Migrationsformen zugelassen werden; von einer „angemessenen“ Migrationspolitik ist die Rede, die Migranten unterstützen soll, sofern sich diese zu einer temporär befristeten Beschäftigungsaufnahme im Ausland entschließen und mit ihren Rücküberweisungen auch gesamtgesellschaftlich nützliche Investitionen im Heimatland tätigen. Im Ausland sollen sich die Emigranten besser organisieren; eine gute konsularische Betreuung soll vermeiden helfen, dass die Emigranten um ihren Lohn gebracht oder ausgebeutet werden. Schließlich wird der Wunsch vertreten, dass möglichst alle Migranten bei ihrer Rückkehr unterstützt werden und auf dem heimischen Arbeitsmarkt ihre neu erworbenen Kenntnisse einbringen.

Als Leser stellt man relativ schnell fest, dass es sich bei der „Nationalen Migrationsstrategie“ und dem Aktionsplan überhaupt nicht um Regierungsdokumente handelt. Die beiden Dokumente sind vielmehr das Paradebeispiel für eine migrationspolitische „Offshore Europäisierung“ seitens der EU, in Kooperation mit dem steuerungsbezogenen Engagement eines Nicht-EU-Akteurs – der IOM:

„The National Strategy for Migration is a project financed by the European Community [...] It has been implemented with the technical and co-funding support of the International Organization for Migration (IOM) through its representation in Tirana. The Albanian Government intends to thank warmly those two international organizations for their generous support and all the work“ (GOVERNMENT OF ALBANIA/IOM 2004, S. 5).

Bereits 2001 hatten Angestellte der IOM mit dem Entwurf der Strategie begonnen, um den Forderungen der EU Rechnung zu tragen und nicht zuletzt auch von den Geldzuweisungen der EU

profitieren zu können (Interview IOM Tirana). Gezielt brachte die IOM die Idee ein, es müsse eine andere Vorgehensweise als bisher gefunden werden – ein Ansatz, der Albanien weniger stigmatisiere und negativ betreffe wie der zuvor durch die EU-Staaten und andere Zielstaaten verfolgte „100 %-Kontroll- und Verhinderungsansatz“. Statt weiterhin nur eine Unterbindung illegaler Migration einzufordern, begann die IOM in Albanien einen so genannten „pro-aktiven“ Ansatz zur Steuerung von Migration auszuarbeiten und gegenüber den Entscheidungsträgern zu propagieren: ein so genanntes „Management“ von Migration, das den berechtigten Wünschen bestimmter Gruppen auf (temporäre) Emigration genauso entgegenkommt wie den Interessen Albaniens an Zusatzeinnahmen durch Rücküberweisungen und dem Anliegen der EU, den weiteren illegalen Zustrom albanischer Migranten zu verhindern oder zumindest zu reduzieren.

„Of course, in promoting a different approach we [achieved] that our Albanian counterparts took great interest in the process. It was crucial that we [IOM Albania] made clear, from the start, that there should be a change in perspective, a shift from control to facilitation in order to allow Albania and Albanians to benefit from migration [...] while, simultaneously, [we have been] supporting the EU in its efforts to prevent illegal migration and human trafficking“ (Interview IOM Tirana).

Indem die IOM als Fürsprecherin albanischer Interessen auftrat, konnte sie sich die Zustimmung der albanischen Regierung sichern. Ende 2004 wurde die Strategie mittels eines einfachen Kabinettsbeschlusses dann zu einer „National Strategy“. Ein Jahr zuvor war allerdings zunächst ein ganz anderer Akteur in den Politikentwicklungsprozess einbezogen worden – die lokale Vertretung der Europäischen Kommission in Tirana. Von ihr hatte sich die IOM zunächst die finanzielle und politische Unterstützung der EU zusichern lassen. Offiziell „verabschiedet“ (und damit implementiert) wurde die „National Strategy“ dann im Rahmen eines Workshops, zu dem die IOM rund

200 Vertreter der albanischen Regierung, der EU, albanischer und internationaler Nichtregierungsorganisationen, anderer IRO und der Emigrantendiaspora einlud. Dieser Workshop sollte der Strategie Akzeptanz in der Öffentlichkeit und eine gewisse politische (Ersatz-)Legitimation verschaffen (Interview IOM Tirana). Nur wenige Monate später wurde mit Hilfe eines weiteren einfachen Kabinettsbeschlusses dann auch aus dem mittlerweile entworfenen IOM-Aktionsplan ein albanisches Regierungsdokument („National Action Plan on Migration“; GOVERNMENT OF ALBANIA/IOM 2005). Obwohl dieser Plan die prinzipielle (Erst-)Verantwortlichkeit albanischer Institutionen betont, wird angesichts der Fülle der in ihm enthaltenen Vorschläge deutlich, dass die entscheidende Rolle in der Umsetzung auch in den kommenden Jahren mit höchster Wahrscheinlichkeit der IOM (Implementationsakteur) und der Europäischen Kommission (Geldgeber) zukommen wird (GEIGER 2010; GEIGER 2011, S. 213-217). Alleine für die Jahre 2006 und 2007 veranschlagte die IOM ihren Finanzbedarf zur Implementation der Strategie und des Aktionsplanes auf rund 800.000 Euro. Weitere 2,4 Mio. Euro wurden von der EU und anderen Geldgebern für Maßnahmen erbeten, die in engem Zusammenhang mit der Migrationsstrategie standen (IOM 2005, S. 69).

## Migrationsmanagement und die Europäisierung von Nicht-EU-Staaten

### EU-Migrationspolitik und internationales „Migrationsmanagement“

Die albanische Migrationsstrategie und ihr Aktionsplan stellen bisher das einzige Projekt ihrer Art dar. In der Ukraine waren sich die befragten IOM-Vertreter Anfang 2007 darin einig, dass ein ähnliches Vorhaben für dieses Land noch zu früh und unrealistisch sei (Interview IOM Kiew). Dennoch hatte die IOM-Vertretung in Kiew bereits 630.000 US-Dollar vorgesehen, um eine spezielle „Labour Migration Strategy“ zu entwickeln, also einen ersten wichtigen Baustein eines vergleichbaren Strategiedokuments. Weitere



2,6 Mio. US-Dollar wurden von der internationalen Staatengemeinschaft für ein so genanntes „Capacity Building in Migration Management“ erbeten (IOM 2005, S. 81). Diese beiden Vorhaben und die bereits beschriebenen Politikentwicklungen in Albanien gründen auf der politischen Rationalität des „Managements“ von Migration, die seit Anfang der 1990er Jahre eine weltweite Verbreitung gefunden hat. Damit verbunden ist erstens die Idee, dass die Steuerung von Migration am Wohl und Nutzen der Migranten und der beteiligten Staaten und Gesellschaften ausgerichtet werden müsse, und dass sie, zweitens, dem Konzept einer „regulierten Offenheit“ Rechnung tragen sollte: Während weiterhin gegen alle Formen der unerlaubten Migration vorgegangen werden soll, will man gleichzeitig eine größere Liberalität gegenüber bestimmten Wanderungsformen praktizieren.

Interessanterweise entstand das „Management“ von Migration genau in einer Zeit, die stark durch die Diskurse von einer „Global Refugee Crisis“ (LOESCHER 1993), „Global Migration Crisis“ (WEINER 1995) oder dem bevorstehenden (neuen) „Age of Migration“ (CASTLES u. MILLER 1993) geprägt war – die frühen 1990er Jahre. Der Ansatz und die politische Rationalität des „Migrationsmanagements“ gründeten sich in erster Linie auf den Vorschlägen von Bimal GHOSH. In einem Bericht an die „Commission on Global Governance“ hatte dieser 1993 ein Weltmigrationsregime gefordert, ein „New International Regime for Orderly Movements of People“ (GHOSH 1993). Das Ziel dieses Regimes sah er darin, eine bessere Ordnung und Vorhersehbarkeit in Bezug auf Wanderungsprozesse herzustellen und internationale Migration für alle beteiligten Parteien (Migranten, Herkunfts-, Transit- und Zielstaaten) zu einem nützlichen Prozess werden zu lassen (GEORGI 2009): Die Vorteile von Migration sollten dazu maximiert, die negativen Folgen und Begleitumstände minimiert und damit ein „Triple-Win“ (Migranten, Herkunftsland, Zielland) herbeigeführt werden (GEIGER u. PÉCOUD 2010; GHOSH 2000a, 2000b und 2000c).

Angesichts der Steuerungskrise, von der viele Kommentatoren seit den 1990er Jahren ausgehen, wenn sie die Reaktionen der Nationalstaaten auf Migration diskutieren, liegen die Lösungen (a) in einer stärkeren regionalen Zusammenarbeit (wie beispielsweise angestoßen durch die Vergemeinschaftung nationalstaatlicher Migrationspolitiken auf Ebene der EU), und (b) in der Einbeziehung zusätzlicher Akteure (Beispiel IRO) in die Steuerung von Migration (WÖHLCKE 2001, S. 32).

Mit der IOM als der weltweit wichtigsten Wortführerin (Slogan: „Managing Migration for the Benefit of All“) ist das „Management von Migration“ nach Meinung von GEORGI (2009, S. 82) zu einem „globalen politischen Projekt mit dem Ziel einer radikalen Modernisierung staatlicher Migrationskontrollen“ geworden. Die Zielsetzung dieses Projekts liegt genau darin, eine Lösung für das beschriebene Steuerungsproblem zu bieten, also eine stärkere globale wie regionale zwischenstaatliche Zusammenarbeit zu fördern und zugleich neue Co-Akteure in die Steuerung von Migration einzubeziehen. Neben der Ausbreitung von transnationalen sozialen Gemeinschaften und Netzwerken mittels grenzüberschreitenden Migrationsprozessen (FAIST 2000; PRIES 1997) zeichnet sich also ein weiterer Ausweitungsprozess ab, der sich über den gewohnten Rahmen des bisher gewohnten Bezugs- und Regulationsraumes (dem Nationalstaat) erstreckt: Migrationsprozesse werden heute und in Zukunft verstärkt „jenseits“ des Staates gesteuert, und dieses Regieren grenzüberschreitender Mobilität geschieht zunehmend unter der Einbeziehung von neuen Steuerungsakteuren (BUCKEL u. WISSEL 2009; GEIGER 2011; LAVENEX 2001, 2004).

Im Hinblick auf die *intra*-regionale Zusammenarbeit der EU-Mitgliedsstaaten untereinander ist darauf hinzuweisen, dass sich die „gemeinsame“ Migrationspolitik der EU bei genauerer Betrachtung eher als ein migrationspolitischer „Flickenteppich“ darstellt. Wie Abbildung 1 zeigt, beteiligten sich zwischen 2006 und 2007 drei Mitgliedsstaaten (Dänemark,

Großbritannien und Irland) am Projekt einer gemeinsamen EU-Migrationspolitik entweder gar nicht oder nur teilweise; während Großbritannien und Irland das wichtigste migrationspolitische Vertragswerk der EU (das Abkommen von Schengen) nicht anwendeten, gab es zwei Nicht-EU-Staaten, die dieses bereits übernommen hatten (Island und Norwegen). Im Fall der 2004 bzw. 2007 beigetretenen EU-Staaten Zypern, Bulgarien und Rumänien war dagegen noch nicht einmal klar, wann diese das Abkommen von Schengen tatsächlich voll anwenden könnten. Obwohl bisher nicht von einer tatsächlich gemeinsamen Migrationspolitik die Rede sein kann, vermitteln die Institutionen und Staaten der EU den so genannten Drittländern dennoch den Eindruck, es gäbe bereits so etwas wie eine einheitlich-kohärente und konsolidierte EU-Migrationspolitik, die man vollständig zu übernehmen habe, wolle man selbst der EU angehören oder mit ihr eine enge vertragliche Kooperation eingehen.

Albanien wird von der EU seit Ende der 1990er Jahre zu den möglichen Beitrittskandidaten gezählt und gehört dem „Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess der EU für die Länder Südosteuropas“ (SAP) an (Abb. 1). Für die Ukraine gilt bisher kein Beitrittsversprechen, sie ist seit 2004 in die „Europäische Nachbarschaftspolitik“ (ENP) eingebunden. Im Rahmen des SAP wie auch der ENP zollt die EU dem Faktor Migration und dem Bereich Migrationspolitik hohe Beachtung. Die Harmonisierung der nationalstaatlichen Regeln mit dem Schengen-/EU-Acquis zählt – einschließlich der Vereinbarung und Umsetzung eines bilateralen Rückübernahmeabkommens – dabei zu den großen Prüfsteinen einer weiteren Annäherung an die EU (Interviews EU-Kommissionsdelegation Kiew; Tirana).

Der SAP ist daher wie die ENP Bestandteil einer spezifischen Form von „EU-Migrationsaußenpolitik“. Charakteristisch für die Migrationspolitik der EU ist seit den 1990er Jahren nämlich, dass die Vergemeinschaftung innerhalb der EU durch Prozesse der *Verlagerung* mi-

grationsbezogener Steuerungsaktivitäten begleitet wird – sowohl räumlich (Exterritorialisierung) als auch akteursbezogen (Externalisierung). Das nach außen, auf *Nicht*-EU-Staaten und *Nicht*-EU-Akteure als Co-Akteure der Steuerung zielende Standbein von EU-Migrationspolitik markiert dabei sowohl den Handlungsort als auch die Interventionsopportunitäten und -möglichkeiten von zwischenstaatlichen Organisationen, wie beispielsweise der IOM, und anderen Nicht-EU-Akteuren (dazu ausführlich: GEIGER 2011, S. 129-136 u. 142-150).

„Der Europäische Rat ist der Ansicht, dass die Beziehungen zu den Drittländern, die nicht zur Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung bereit sind, systematisch evaluiert werden müssen [...]. Eine unzureichende Zusammenarbeit seitens eines Landes könnte einer Intensivierung der Beziehungen zwischen dem betreffenden Land und der Union abträglich sein“ (EUROPÄISCHER RAT 2002, Punkt 34).

„[...] bei der Durchführung von Maßnahmen gegen die illegale [Migration] in Drittländern kann das Fachwissen internationaler Organisationen [und die Möglichkeit der] Nutzung bereits vorhandener Infrastrukturen zu Synergieeffekten führen“ (KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN 2001a, Absatz 3.3).

Werden im ersten Zitat die Nicht-EU-Staaten zu einer engen Präventions-„partnerschaft“ verpflichtet, deutet sich im zweiten Zitat der Nutzen an, den sich die EU von der Inanspruchnahme internationaler Organisationen verspricht. Mittels einer textanalytischen Auswertung relevanter EU-Dokumente lässt sich die Bedeutung bzw. Abhängigkeit der EU von diesen Organisationen klar herausarbeiten: IOM und andere Nicht-EU-Akteure sollen im Auftrag der EU in den migrationspolitischen Außenbeziehungen aktiv werden; der ihnen zugewiesene Handlungsort liegt dabei ausschließlich in den Nicht-EU-Staaten (dazu ausführlich: GEIGER 2011, S. 142-150). Hieraus folgt: Die EU-Migrationspolitik erfährt eine entscheidende Erweiterung mittels der Fusion von EU-Steuerungsvorstellun-

### Die vier internationalen Regierungsorganisationen ICMPD, IOM, OSCE und UNHCR

|                    |   |  |   |   |
|--------------------|---|--|---|---|
|                    |  |  |  |  |
|                    | International Centre for Migration Policy Development                             | International Organization for Migration   | Organization for Security and Co-Operation in Europe                                | Office of the United Nations High Commissioner for Refugees                         |
| Gründung/Hauptsitz | 1993, Wien  | 1951, Genf   | 1995, Wien  | 1950, Genf  |
| Website            | <a href="http://www.icmpd.org">www.icmpd.org</a>                                  | <a href="http://www.iom.ch">www.iom.ch</a>   | <a href="http://www.osce.org">www.osce.org</a>                                      | <a href="http://www.unhcr.org">www.unhcr.org</a>                                    |

Tab. 2: Die vier internationalen Regierungsorganisationen ICMPD, IOM, OSCE und UNHCR

gen mit den steuerungsbezogenen Rationalitäten und Ansätzen der IOM und anderen Organisationen, wie beispielsweise dem ICMPD (International Centre for Migration Policy Development), der OSCE (Organisation for Security and Co-Operation in Europe) oder auch dem UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees) (Tab. 2).

### Europäisierung des Raumes und die Verräumlichung von EU-Migrationspolitik

Der diskutierte Fall einer migrationspolitischen Europäisierung von Nicht-EU-Staaten durch Nicht-EU-Akteure markiert nicht nur ein politikwissenschaftlich äußerst interessantes Untersuchungsthema. Die Verzahnung des internationalen „Managements“ von Migration mit der Europäisierung von Migrationspolitik stellt insbesondere für die Politische Geographie und die Geographische Migrationsforschung ein interessantes Forschungsfeld dar – Praxen der strategischen Verräumlichung begleiten nämlich beide Prozesse und bewirken damit eine (Re-)Konstruktion von (neuen) Räumen der Sicherheit und Intervention.

Wie sich auf der Basis einer textanalytischen Auswertung relevanter Verlautbarungen belegen lässt, dient Raum in den migrations- und steuerungsbezogenen Diskursen der EU zunächst als Beobachtungs- und Argumentationskonzept: Während Migration vornehmlich am Beispiel der illegalen Migration und des

Schmuggels bzw. Handels mit Menschen thematisiert und damit als ernste Gefahr illustriert wird (GEIGER 2011, S. 113-120), legt die EU dem Leser zugleich einen räumlichen Blick auf die Gebiete/Länder/Weltregionen nahe, aus denen das Problem bzw. die Gefahr der internationalen Migration (angeblich) droht:

„Albanien ist sowohl Quellgebiet als auch Transitzentrum des Menschenhandels [...]. Die illegale Einwanderung [von Albanern in die EU] und der Waffenhandel sind [...] Bereiche, die bei der EU Besorgnis wecken [...]“ (KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN 2001b).

In einem anderen Bericht der Europäischen Kommission wurde Albanien in gleicher Weise, zusammen mit den anderen Staaten des „westlichen Balkans“, auch als „[...] eines der Einfallstore in die Europäische Union für kriminelle Aktivitäten, illegale Einwanderung und andere Bedrohungen [...]“ (KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN 2003, Absatz 1.1) bezeichnet. Ähnlich wie Albanien besitze aber auch die Ukraine, so die Europäische Kommission, eine prädestinierte „Raumlage“, sie diene als „Migrationsdrehscheibe“ zwischen dem westlichen und östlichen Europa bzw. Europa und Asien. Außerdem sei die Ukraine mittlerweile selbst ein „Warteraum“ illegaler Migranten geworden:

„In terms of the migration situation, Ukraine is both a source [...] and a transit country for illegal migrants to the EU. [...] Migrants to Ukraine come not only from

neighbouring countries such as Russia, Moldova and Belarus but also from Asian countries such as China, Pakistan and Vietnam. Estimates regarding the total number of illegal migrants vary widely; [in Ukraine] there could be as many as 6 million" (KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN 2007, Annex 5).

Mittels gezielter Verweise wird die Aufmerksamkeit einseitig auf die beiden Länder oder bestimmte Raumkategorien *jen-seits* bzw. *außerhalb* der EU-Außengrenze gelenkt; ausschließlich *dort*, in Albanien, der Ukraine oder den „Drittstaaten“ bzw. in „Osteuropa“ liegen die „Wurzeln“ des Migrationsproblems – so die vermittelte Botschaft. Erkennbar ist der Versuch, das Wanderungsproblem außerhalb der EU zu verorten und verortet zu halten. Indem die Aufmerksamkeit auf andere Raumeinheiten gelenkt wird, gerät aus dem Blick, dass auch die EU als Zielregion für die Initiierung und Aufrechterhaltung von (illegalen) Wanderungsströmen eine Mitverantwortung trägt und nicht wenige Ökonomien in der EU einen nicht unerheblichen Nutzen aus der Beschäftigung von (illegalen) Migrant\*innen ziehen.

Fragt man im Anschluss an die neuere sozialgeographische Diskussion zu Raum (MIGGELBRINK 2002a und 2002b; POTT 2007; REDEPENNING 2005) nach der *Funktion*, die diese Kategorie *im* Sozial-Gesellschaftlichen und hier spezifisch *im* Zuge der EU-Migrationspolitik übernimmt, so lassen sich aus den Verlautbarungen der EU die folgenden Ergebnisse ableiten (GEIGER 2011, S. 154-157): Eine erste Funktion könnte als *Konkretisierung* bezeichnet werden: Indem mittels klar und simpel erscheinender räumlicher Verweise „erläutert“ wird, von wo nach wohin Wanderungsbewegungen verlaufen, welche Länder bzw. Räumlichkeiten von Zuwanderung „betroffen“ sind und aus welchen Raumeinheiten die „Gefahr“ der Migration droht, wird der Anschein erweckt, Migration sei konkret fassbar und übersichtlich. Damit lässt sich der Eindruck vermitteln, dass Migration tatsächlich steuerbar ist. Durch den Einsatz räumlicher Verweise wird Migration als ein räumlich gebundenes Phänomen (re-)kon-

struiert und im Hinblick auf als „gegeben“ erachtete Raumeinheiten veranschaulicht. Die Funktion der Konkretisierung wird durch die Möglichkeit der *Lokalisierung* unterstützt: Die migrationsauslösenden „Push-Faktoren“ werden bestimmten Raumcontainern zugeordnet, wodurch sie gewissermaßen zum festen „Inventar“ dieser Raumeinheiten werden. Eine weitere Funktion von Raum, die mit der Konkretisierung und Lokalisierung verknüpft ist, könnte man als *Visibilisierung* bezeichnen: Mit Hilfe des gezielten Verweises auf bestimmte Raumeinheiten werden diese sichtbar, während andere (wie zuvor beschrieben beispielsweise die EU) mehr oder weniger aus dem Blickfeld „verschwinden“. Auch angebliche „Hauptmigrationsrouten“ oder „traditionelle Migrationspfade“ werden mittels gezielter räumlicher Verweise auf Kosten alternativer Migrationswege betont. Damit lässt sich der Eindruck vermitteln, es seien vor allem oder sogar nur die EU-Staaten, die von illegaler Migration, Menschenhandel und anderen migrationsbezogenen Problemen betroffen sind. Die gezielte Verwendung von raumbezogenen Verweisen führt schließlich zu einer *Reduktion von Komplexität*: Vieles, was zu internationaler Migration ebenfalls oder sogar unbedingt zu erwähnen wäre, wird mit Hilfe von raumbezogenen Verweisen und Verortungen gezielt ausgeblendet oder auf wenige, gut zu überblickende „Tatbestände“ reduziert. Schließlich lässt sich noch eine fünfte Funktion identifizieren: die *Stabilisierung* im Sinne einer argumentativen Abstützung sozialer Sachverhalte oder politischer Projekte mittels Raum: Auf Raum wird im Diskurs zu Migration und Migrationssteuerung bewusst referiert, um bestimmte symbolische Ordnungen und Sinnzusammenhänge in sozialen Kollektiven zu stabilisieren, unter anderem lassen sich damit räumlich geschlossene „Schicksalsgemeinschaften“ konstruieren:

„[Nur ein] schlüssiger, wirksamer und gemeinsamer Schutz der Außengrenzen der EU-Mitgliedsstaaten [kann] zur Sicherheit der Bürger beitragen [...] und ihnen das Gefühl vermitteln [...], dass sie

Teil eines gemeinsamen Raums und einer Schicksalsgemeinschaft sind“ (KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN 2002b, Einleitung).

Im „Tampere Programm“ (2000-2004; EUROPEAN COUNCIL 1999) und seinen Nachfolgeprogrammen, dem „Haager“ und „Stockholmer Programm“ (2005-2009 bzw. 2010-2014; EUROPÄISCHER RAT 2004; COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION 2009), verfolgt die EU das Anliegen, auf dem Territorium ihrer Mitgliedsstaaten eine eben solche räumlich umgrenzte Schicksalsgemeinschaft zu schaffen, den so genannten „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“:

„Die Sicherheit der Europäischen Union und ihrer Mitgliedsstaaten ist dringlicher denn je, insbesondere in Anbetracht der Terroranschläge, die am 11. September 2001 in den Vereinigten Staaten und am 11. März 2004 in Madrid verübt wurden. Die Bürger Europas erwarten zu Recht von der Europäischen Union, dass sie im Hinblick auf die grenzüberschreitenden Probleme wie illegale Einwanderung, Menschenhandel und -schmuggel, Terrorismus sowie organisierte Kriminalität und deren Verhütung gemeinsam und noch wirksamer vorgeht, dabei jedoch die Achtung der Grundfreiheiten und -rechte sicherstellt“ (EUROPÄISCHER RAT 2004, Einleitung).

Illegale Einwanderung, Menschenhandel und -schmuggel werden aus einer einseitig auf Sicherheit fixierten Perspektive betrachtet; das dominante Interesse an Sicherheit und das Bestreben nach einer „Versicherheitlichung“ von Migration stehen eindeutig im Vordergrund. Mit dem Rückgriff auf Raum wird suggeriert, die EU stelle sich als ein „quasi-staatliches“ Territorium dar – eine ungeachtet aller internen Differenzen räumlich nach außen abgeschlossene Gemeinschaft: Jeder, der ihr angehört, hat einen „festen Platz“ und „ist gut aufgehoben“ in einer ansonsten unsicheren, instabilen Welt. Im Umkehrschluss heißt das allerdings ebenso, dass alle im gleichen Boot sitzen und die EU dazu verpflichtet ist, gegen die von außen drohenden Gefahren vorzugehen. Der „Raum der Freiheit, der Sicherheit und



des Rechts“ ist nach Ansicht der EU ein ernsthaft gefährdeter Raum, da er „eingekreist“ ist durch eine Vielzahl von „relevanten Herkunftsregionen“; buchstäblich aus all diesen Gefahrenräumen drohen unerwünschte Wanderungsbewegungen:

„In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass Afrika und die Mittelmeerländer zwar in dieser Mitteilung im Mittelpunkt stehen, aber nur zwei der relevanten Herkunftsregionen darstellen. Die Migrationsproblematik ist ein wesentlicher Bestandteil des Dialogs zwischen der EU und ihren östlichen Nachbarn [...]. Migrationsströme gehen auch von Lateinamerika und dem karibischen Raum aus [...] Außerdem haben viele Migrationsströme in Asien ihren Ursprung [...]“ (KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN 2005, Teil 1).

Zum Schutz der EU wurden räumlich aufgespannte Begleitprozesse zu den angesprochenen Handlungsprogrammen entworfen, so beispielsweise die „Europäische Sicherheitsstrategie“ (ESS). Diese verfolgt das Ziel, „[...] östlich der Europäischen Union und an den Mittelmeergrenzen ein[en] Ring verantwortungsvoll registrierter Staaten zu schaffen [...]“ (EUROPÄISCHER RAT 2003, Kapitel II) und damit allen drohenden Gefahren bereits exterritorial zu begegnen. Zu den räumlich nach außen aufgespannten Begleitprojekten zur ESS und zum „Haager-“, bzw. heutigen „Stockholmer Programm“ zählen auch der SAP und die ENP (COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES 2000; KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN 2002a). Während die SAP-Staaten als künftige Beitrittskandidaten gelten, sollen die ENP-Staaten, wie in der ESS angedacht, um die EU-, die SAP- sowie die Schengener Mitgliedsstaaten herum einen stabilen „Circle of Friends“ bilden (COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES 2003). Die Europäisierung der Migrationssteuerung bleibt somit nicht auf den „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ beschränkt. Vielmehr „stützt“ die EU über die Drittstaaten ein Geflecht von Forderungen und Vorschlägen über: Raum fungiert deshalb nicht nur als ein strukturierendes Beob-

achtungs- und Argumentationskonzept. Raum ist auch selbst als Mittel der Steuerung – als *Steuerungskonzept* – angedacht. Suggestiert wird, dass man illegale Migration durch raumbezogene und räumlich ausgerichtete Eingriffe und Steuerungsprojekte steuern könne. Während sich die EU als „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ konstituieren will, nimmt sie ihr nahes und weiter entfernt liegendes Umfeld als Gefahrenraum wahr. Ausgehend von der Annahme, dass die Ursachen von unerwünschten Wanderungsbewegungen vornehmlich oder ausschließlich in Raumeinheiten außerhalb der EU zu suchen seien, wird die Argumentation verfolgt, dass es deshalb auch sinnvoll sei, dort (jenseits der EU-Außengrenze) mit raumorientierten Eingriffen die Ursachen anzugehen. Die als Gefahrenräume beobachteten Raumeinheiten werden damit zu den „logischen Interventionsräumen“ der EU und ihrer extern hinzugezogenen Dienstleister (u.a. IOM).

### Die Implementation externalisierter und exterritorialisierter Steuerungseingriffe

2006 und 2007 schlossen sich das ICMPD, die IOM, die OSCE und das UNHCR in Bezug auf das aktuelle und in Zukunft zu erwartende Wanderungsgeschehen in Albanien und der Ukraine weitgehend den Problematisierungen der EU an (Interviews ICMPD, IOM, OSCE, UNHCR: Kiew; Tirana). In ganz ähnlicher Weise verorteten sie das Problem und die Gefahr illegaler Migration außerhalb der EU; dabei konnotierten sie die beiden Länder wiederholt als äußerst problematische Herkunft- und Transitländer:

„[...] Albania however is still a country at risk, the wishes to emigrate are still strong, we could even face up with a new mass emigration [...]“ (Interview OSCE Tirana).

„Emigration of Ukrainians has been reduced to some extent, but Ukraine has still high potential, the flows are mixed, asylum seeking, trafficking, smuggling, legal and illegal migration, not to forget a considerably high transit migration of

foreign nationals through Ukraine and many of them end up involuntarily in Ukraine.“ (Interview IOM Kiew)

„Ukraine is currently ‚the‘ transit country for the EU. We are concerned about rising transit flows“ (Interview IOM Kiew).

An die Wahrnehmung und Problematisierung Albaniens und der Ukraine als Gefahren- und damit logische Interventionsräume, die mehr oder weniger auch durch den wichtigsten Auftrag- und Geldgeber der vier genannten Organisationen – die EU – vorgegeben war, knüpften sich verschiedene Aktivitäten, mit denen die IOM, das ICMPD, die OSCE und das UNHCR in das lokale Wanderungsgeschehen einzugreifen versuchten (dazu auch: GEIGER 2007; GEIGER 2008). Der am Beispiel Albaniens diskutierte Entwurf und die Umsetzung nationaler Handlungsstrategien stellt dabei ein einzigartiges Beispiel aus einer Vielzahl teils sehr unterschiedlicher Aktivitäten dar, mit denen die vier Nicht-EU-Akteure in den beiden Nicht-EU-Ländern intervenierten. Zu den Aktivitäten von ICMPD, IOM, OSCE und UNHCR zählte auch die Produktion und Vermittlung migrationsbezogener Wissensbestände/Daten, um den Fortschritt Albaniens und der Ukraine bei der Annäherung an die Vorgaben der EU beurteilen zu können. In den Gesprächen mit Vertretern der EU (Interviews EU-Kommissionsdelegation Kiew; Tirana) wurde wiederholt auf das „Yearbook on Illegal Migration, Human Smuggling and Trafficking in Central and Eastern Europe“ hingewiesen. Dieses Jahrbuch wird seit 1998 vom ICMPD herausgegeben und enthält u.a. die Aufgriffzahlen illegaler Migranten in mehr als 20 mittel- und osteuropäischen Staaten (u.a. ICMPD 2008). Wie eine Vertreterin des ICMPDs berichtete, instruiert das ICMPD die am Jahrbuch beteiligten Herkunfts- und Transitländer, wie die erforderlichen Daten zu erheben sind, um eine Vergleichbarkeit zu gewährleisten. In vielen Fällen übernehme das ICMPD ebenso die Aufbereitung der Rohdaten. Schließlich komme dem ICMPD oft noch die Aufgabe der Interpretation zu. In den ICMPD-Jahrbü-



chern finden sich deshalb auch Erläuterungen dazu, wie sich die nationale Migrationspolitik der untersuchten Länder seit dem vorangegangenen Jahrbuch verändert hatte und welche Konsequenzen bestimmte Maßnahmen mit sich gebracht hatten (Interview ICMPD Tirana). Auf das besagte Jahrbuch beriefen sich 2006 und 2007 verschiedene andere Publikationen des ICMPD, zu denen unter anderem der „Overview of the Migration Systems in the CIS Countries“ und der Bericht „EU Justice, Freedom and Security Assessment Missions to Ukraine“ zählten (ICMPD 2005b; ICMPD 2006). Diese Veröffentlichungen dienten in der Regel als Argumentationsbasis für die verschiedenen operativen ICMPD-Projekte. Indem das ICMPD Datenmaterial erhob oder sammelte, interpretierte und auf Wunsch verfügbar machte, empfahl es sich letztlich gegenüber der EU sowie den Regierungen Albaniens und der Ukraine auch als kompetenter und sachkundiger Implementationspartner.

Ein wichtiges Betätigungsfeld der IOM und der OSCE stellten in den vergangenen Jahren Informationskampagnen dar, mit denen man die albanische und ukrainische Bevölkerung über die Möglichkeiten und Chancen, aber auch die Gefahren von Migration aufzuklären versuchte. „The only way is the legal way. Promoting Safe and Orderly Migration“ – mit diesem Slogan und anderen Parolen warb die IOM in Albanien und der Ukraine 2006 und 2007 für Betreuungs- und Informationsdienstleistungen, die gezielt auf auswanderungswillige Personen zugeschnitten waren (IOM TIRANA 2006). Ihre Informations- und Unterstützungsangebote für (potenzielle) Migranten verstand die IOM dabei in erster Linie auch als wichtigen Beitrag zur Prävention des Menschenhandels und -schmuggels sowie allen Fällen der unüberlegten, spontanen und illegalen Migration (Interview IOM Tirana).

Ein weiteres wichtiges Tätigkeitsfeld des ICMPDs und der IOM bestand in der Anleitung, Begleitung und operativ-technischen Unterstützung des albanischen und ukrainischen Grenzschutzes. Unter

anderem trugen die beiden Organisationen maßgeblich zum Entwurf nationaler Grenzschutzstrategien bei, die sich an den Vorgaben und Forderungen der EU orientierten. Das ICMPD evaluierte dazu im Vorfeld unter anderem die Grenzkontrollen am Flughafen Tirana und legte Empfehlungen für ein „Blue Border Management System“ entlang der Adria vor (ICMPD 2005a). Während dem ICMPD und der IOM in Albanien auf dem Gebiet des Grenzschutzmanagements bereits eine große Rolle zukam, stand das Engagement der beiden spezialisierten IRO in der Ukraine zum Zeitpunkt der Befragungen (2006 und 2007) noch relativ am Anfang. Das mag ein wesentlicher Grund dafür gewesen sein, warum die IOM für das Jahr 2006 von der EU und anderen Geldgebern einen recht hohen Betrag von 5,3 Mio. US-Dollar verlangte, um mit diesen Mitteln den Grenzschutz in der Ukraine zu verbessern (IOM 2005, S. 81).

Unter der Bezeichnung „Voluntary Assisted Return and Reintegration Programmes“ offerierte die IOM in Albanien, der Ukraine und in vielen anderen Ländern außerdem maßgeschneiderte Transport- und Reintegrationslösungen, die sich an illegal im Ausland aufhältige Migranten richteten oder an Personen, deren Asylbegehren abgelehnt worden war oder die aus anderen Gründen in ihre Heimat zurückkehren mussten oder wollten. Zwischen 2002 und 2006 brachte die IOM im Rahmen ihrer Programme schätzungsweise rund 400 dieser „freiwilligen Rückkehrer“ zurück nach Albanien. Die „freiwillige Rückkehr“ der IOM unterschied sich von der zwangsweise vorgenommenen Abschiebung (Deportation) darin, dass keine polizeiliche Gewalt eingesetzt und finanzielle wie materielle Beihilfen geleistet wurden, um den Rückkehrern Anreize zu bieten, „freiwillig“ in die Heimat zurückzukehren. Die befragten Vertreter der IOM insistierten sehr auf dem „freiwilligen“ Charakter ihrer Programme und wehrten sich gegen den Vorwurf, die IOM unterstütze mittels ihrer Rückkehrprogramme die Abschiebepolitik der EU-Staaten und anderer Länder (Interviews IOM Kiew; Tirana).

Das UNHCR war während des Untersuchungszeitraums gemäß seines Mandates vor allem auf dem Gebiet der Asyl- und Flüchtlingspolitik tätig. In Albanien besaß das UNHCR 2007 die Möglichkeit, die Behörden bei der Prüfung von Asylanträgen zu überwachen und diesen Rat und Unterstützung zukommen zu lassen. In der Ukraine hingegen waren viele Entscheidungsprozesse der Behörden selbst für das UNHCR undurchsichtig (Interviews UNHCR Kiew; Tirana) und führten wiederholt zu Verärgerung aufseiten des UNHCR und der lokalen Nichtregierungsorganisationen. Als ein großes Problem empfanden die UNHCR-Vertreter, dass in Albanien und der Ukraine 2006 und 2007 noch keine adäquaten und ausreichenden Unterkunftsmöglichkeiten für Asylantragsteller bereitstanden und durch die beiden Staaten außerdem auch kaum Unterstützungs- und Integrationsangebote für Asylsuchende und anerkannte Flüchtlinge angeboten wurden. Das UNHCR sah sich deshalb in beiden Ländern dazu veranlasst, mit Hilfe der Transferzahlungen der EU lokale nichtstaatliche Organisationen finanziell und durch Trainings zu unterstützen, damit diese entsprechende Hilfsangebote und -leistungen anbieten konnten.

Die immense Bedeutung, die der EU in den vergangenen Jahren als Auftrag- und Geldgeber steuerungsbezogener Maßnahmen und als wichtigstem „Donor“ internationaler Regierungsorganisationen zukam, lässt sich exemplarisch mit Hilfe einiger Zahlenangaben verdeutlichen (dazu ausführlich: GEIGER 2011, S. 218-222): Zwischen 2001 und 2003 wurden durch die EU rund 440.000 Euro an das ICMPD gezahlt, um damit die Grenzschutzmaßnahmen Albaniens zu verbessern; im gleichen Zeitraum wurde das UNHCR mit rund 730.000 Euro unterstützt, um in Albanien ein EU-konformes Asylverfahren einzuführen. Die IOM erhielt 2006 bis 2008 wiederum rund 1,5 Mio. Euro für Maßnahmen, die angedacht waren, die Umsetzung des bilateralen Rückübernahmeabkommens zwischen der EU und Albanien einzuleiten. Für Maßnahmen in der Ukraine erhielt das ICMPD für die Jahre 2004 bis 2006 rund

630.000 Euro von der EU, um der ukrainischen Verwaltung dabei zu helfen, fälschungssichere Ausweisdokumente einzuführen und gefälschte Dokumente besser identifizieren zu können. Die IOM erhielt zwischen 2006 und 2008 rund 1,8 Mio. Euro, um in der Ukraine und in der benachbarten Republik Moldau verschiedene Maßnahmen (u.a. Informationskampagnen) gegen den Menschenhandel zu ergreifen. Die gleiche Summe erhielt das ICMPD mit der Vorgabe, die ukrainischen Behörden mittels „Capacity Building“ bei der Prävention und Unterbindung illegaler Migration zu unterstützen (COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES 2001a, 2001b, 2002, 2005; EUROPEAID 2010).

Im Hinblick auf die Effekte und die Wirksamkeiten der verschiedenen Maßnahmen ist zu sagen, dass sich diese leider nur schwer, indirekt und in vielen Fällen sogar überhaupt nicht abschätzen lassen, da hierzu entweder keine oder nur unzureichende und meist zugleich widersprüchliche Informationen und Daten vorliegen. Nimmt man die Aufgriffzahlen illegaler Migranten entlang der Grenzen von Albanien und der Ukraine sowie Daten zu den Aufgriffen illegaler albanischer und ukrainischer Migranten innerhalb der EU als Indikatoren, sprechen diese aufgrund ihrer widersprüchlichen Tendenzen kaum für einen Erfolg der intensivierten Grenzschutzmaßnahmen (ausführlich dazu: GEIGER 2011, S. 234-242). Auch die in großem Stil implementierten Informationskampagnen sind im Hinblick auf ihre tatsächlichen Effekte und ihre Effektivität eher anzuzweifeln. Ein Indiz, das für einen Rückgang des Problems Menschenhandels aufgrund gelungener Maßnahmen spräche, könnte darin gesehen werden, dass die IOM seit 2005 keinen „Annual Report on Trafficking in South-Eastern Europe“ mehr herausgegeben hat; auf die Frage nach den aktuellen Opferzahlen zeigten sich die befragten Vertreter der IOM und OSCE in den Interviews überdies sehr verschlossen, was ebenfalls für einen Rückgang des Menschenhandels spricht und dafür,

dass nun ein wichtiges Tätigkeitsfeld internationaler Regierungsorganisationen obsolet geworden ist (Interviews IOM; OSCE: Tirana; Kiew). Es würde sich dann aber die Frage stellen, warum die befragten Organisationen nicht offen über den Erfolg ihrer Maßnahmen sprechen und konkrete Zahlen nennen. Eventuell wiegt das Interesse mehr, die bisherigen Maßnahmen auch künftig fortzusetzen und weiter von EU-Zahlungen profitieren zu können. Zweifel bezüglich der Angemessenheit, Wirksamkeit und schließlich auch der Nachhaltigkeit der einzelnen Steuerungsmaßnahmen von IRO stellen sich überdies auch im Hinblick auf die IOM Rückführungs- und Reintegrationsprogramme (GEIGER 2011, S. 234-242), zu denen interessanterweise ebenfalls keine bzw. keine verlässlichen Zahlenangaben zu erhalten waren.

### Schlussbetrachtung

Die empirischen Befunde zur Europäisierung der Migrationspolitik und den Steuerungsaktivitäten internationaler Regierungsorganisationen weisen darauf hin, dass der Politikbereich Migration als Zuständigkeitsbereich nicht mehr ausschließlich den Regierungen und Behörden der Einzelstaaten vorbehalten ist. Eine wichtige Teilkomponente der EU-Migrationspolitik besteht seit den 1990er Jahren darin, dass die EU bestimmte Steuerungsaufgaben verlagert, auf *Nicht-EU*-Staaten (Exterritorialisierung) und *Nicht-EU*-Akteure (Externalisierung). Im Hinblick auf die Umsetzung exterritorialer und externalisierter Steuerungsmaßnahmen kommt internationalen Regierungsorganisationen eine herausragende Bedeutung zu. Das Zusammentreffen der Steuerungsbestrebungen und Auftragsvergaben der EU mit dem selbstbestimmten „Management von Migration“ der IOM und den Aktivitäten von anderen *Nicht-EU*-Akteuren markiert ein interessantes politisch-geographisches Forschungsfeld: Wie gezeigt wurde, basiert die gemeinsame Migrationspolitik der EU auf zahlreichen Praxen der strategischen Verräumlichung und der (Re-)Konstruktion von (neuen) Räu-

men der Sicherheit und Intervention. Gleiches lässt sich in Bezug auf die Steuerungsaktivitäten der untersuchten *Nicht-EU*-Akteure ICMPD, IOM, OSCE und UNHCR sagen:

„Of course, we feel that it is necessary to act here, here in Ukraine, to support the country, because here are many of the problems located. It is necessary to better manage migration here, emigration of Ukrainians or transit migration, both here [...] Here are the needs located. If we are able to manage migration here in Ukraine, we can help the country and, in the end, we also help the EU. Of course, the EU is trying to promote its own idea of a so-called ‚Area of Freedom, Security and Justice‘, but we actually feel, apart from that, the need to act here. We are a non-EU-actor; we take into consideration what the EU is trying to achieve, but our policy is different and it is independent of the EU. Of course we support the EU in some activities, but we also try to support the Ukrainian government in finding answers, both to migration as well as to EU demands“ (Interview IOM Kiew).

Wie das ICMPD, das im Zuge seiner „Beobachtungsmissionen“ zur Ukraine direkt auf das „EU-Raumprojekt“ referiert (siehe ICMPD 2006), bezieht sich in dem angegebenen Zitat auch die IOM auf den „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ – eben genau das besagte Raumkonstrukt der EU, das die IOM gerne mit voranzutreiben versuche, auch wenn sie sich in erster Linie der eigenen Organisationspolitik/-logik und (angeblich, wie vorgegeben wird) den ukrainischen Interessen verpflichtet fühle.

Ausgehend von WERLEN (1997) und dessen Anregungen zu „normativ-politischen Regionalisierungen“ sowie im Anschluss an die Diskussionen um „Transnationale/-staatliche Räume“ (FAIST 2000; PRIES 1997) und die „neuen Geographien der Migration“ (HILLMANN 2007), könnte argumentiert werden, dass auch die EU und ihre externen Dienstleister eigene „Geographien“ erzeugen; in ihrem Fall handelt es sich dabei um neue „Räume der Steuerung“. Wie im Fall der IOM und ihrer Migrationsstrategie für Albanien er-

läutert wurde, dienen internationale Regierungsorganisationen der EU dazu, Drittstaaten in migrationspolitische Interventionsräume zu verwandeln; die EU „europäisiert“ mittels der Unterstützung durch *Nicht*-EU-Akteure problematisch erscheinende *Nicht*-EU-Staaten wie Albanien und die Ukraine. Zusammen mit WALTERS (2006, S. 193-194), der ebenfalls die Entstehung von neuen „Spaces of Border Control“ beobachtet, weist auch eine Vielzahl anderer Autoren auf die mittlerweile sehr deutlich hervortretende, charakteristische und facettenreiche Reartikulation des Räumlichen (Bedeutung strategischer Verortungsweisen und neuer Raumkonstrukte sowie Prominenz räumlich ausgerichteter Steuerungseingriffe) im Zuge von EU-Migrationspolitik hin, wenn sie von „Remote Control“ bzw. von einer „EU External Governance in Wider Europe“ sprechen (GUIRAUDON u. LAHAV 2000; LAVENEX 2004).

Die Paradoxie, dass die migrationspolitische Europäisierung des Raumes und die Verräumlichung von EU-Migrationspolitik im Wesentlichen durch *Nicht*-EU-Akteure vorangetrieben werden, betrifft ein bisher relativ unerforschtes Forschungsfeld. Der spezifische, zunächst recht paradox anmutende Fall von Europäisierung verliert seine Paradoxie allerdings, sobald man sich die steuerungsbezogenen Defizite der EU genauer vor Augen führt: Mit Ausnahme der vergleichsweise noch relativ kleinen und schwachen Agentur FRONTEX besitzt die EU keine eigenen Steuerungsakteure i.e.S.; außerdem mangelt es, selbst was den relativ stark vergemeinschafteten Bereich der Grenzschutzpolitik und der Bekämpfung der illegalen Migration anbelangt, bis heute oft an einem grundlegenden Konsens zwischen den Mitgliedsstaaten und den Institutionen der EU. So heißt es beispielsweise in einer Mitteilung der Europäischen Kommission, dass die EU bisher, was

„[...] die außenpolitische Dimension der Politik auf dem Gebiet der Kontrollen an den Außengrenzen und deren Überwachung [anbelange]“, nicht fähig sei, „[...] mit einer Stimme [die Vorstellungen der

EU] zu artikulieren [...]“, und dass die „[...] Fähigkeit der EU, ihre eigene Politik durchzusetzen [regelmäßig bei] Verhandlungen oder Beratungen mit Drittländern sowie in den Fachgremien internationaler Organisationen [auf dem] Prüfstand [stehe, sobald es] direkt oder indirekt um Grenzkontrollen geh[e]“ (COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES 2002, Kapitel I.5).

Letzten Endes kann die Europäisierung von *Nicht*-EU-Staaten durch *Nicht*-EU-Akteure demzufolge auch als relativ paradigmatisch für die Migrationspolitik der EU erachtet werden. Man könnte argumentieren, dass nur aufgrund der Tatsache, dass sich auf globaler und regionaler (europäischer) Ebene zwischenstaatliche Organisationen wie die IOM und andere Co-Akteure anbieten, die EU als Organisation in eine tatsächlich Erfolg versprechende Position gelangt, ihre Steuerungsvorstellungen „offshore“ (jenseits der Grenzen der EU) umsetzen zu können – also an den Orten bzw. in den Räumen, die als Implementationsgebiete „logisch“ erscheinen. Im Zuge der Externalisierung und Exterritorialisierung von Migrationssteuerung durch die EU und des Auftretens von IOM und anderen „Managern“ lässt sich eine transversale Verschneidung der bisher gewohnten Maßstabsebenen (Scales; vgl. DELANEY u. LEITNER 1997) des Migrationspolitischen beobachten. Auf der „lokalen“ Implementationsebene (Albanien bzw. Ukraine) treten neben regionalen EU-Akteuren auch Organisationen auf, die bisher üblicherweise auf der Ebene der zwischenstaatlichen oder globalen Politik verortet wurden. Die EU nimmt bewusst den Umweg über diese internationalen und global agierenden Akteure (Beispiel ICMPD, IOM, OSCE und UNHCR), um damit ihr Steuerungsdefizit auszugleichen, direkt auf den Kontext der Implementationsstaaten einzuwirken, und damit auf die dort angesiedelten staatlichen und nichtstaatlichen Akteure Druck auszuüben – Druck, der dann dazu beiträgt, dass Migrationsbewegungen bereits auf der lokalen Handlungsebene im Interesse der EU gesteuert oder „gemanagt“ werden (vgl. der „Boomerang-Ef-

fekt“ beschrieben bei KECK u. SIKKINK 1998; SOYEZ 1999). Zugleich bindet die EU aber auch die Regierungen Albaniens und der Ukraine ein, beispielsweise im Rahmen des SAPs oder der ENP. Man könnte deshalb argumentieren, dass die staatlichen Akteure des Implementationslandes letztlich ebenfalls Funktionen auf der international-zwischenstaatlichen und regionalen (EU-ropäischen) Politikgestaltungs- und -ausführungsebene übernehmen. Trotz der vermeintlichen Einbindung lokaler Akteure auf der regionalen/EU-ropäischen Ebene dominieren allerdings die von außen durch die EU in den lokalen Kontext implantierten quasi-lokalen Politikakteure das Implementationsgeschehen, wie gerade am Beispiel der IOM und ihrer vorausseilenden, lokale Prozesse weitgehend umgehenden „Politikentwicklung“ im Rahmen der albanischen Migrationsstrategie deutlich wird.

In der Zusammenschau der Befunde lässt sich die Verschränkung der Europäisierung von Migrationssteuerung mit den selbstbestimmten Programmatiken und Aktivitäten spezialisierter *Nicht*-EU-Akteure deshalb als ein ausgemachtes Gegenprojekt zur „National Ownership“ (Eigenverantwortlichkeit) der Implementationsländer identifizieren. Obwohl durch eine Aktivität der EU und spezialisierter internationaler Regierungsorganisationen ein sehr wesentlicher Aspekt traditioneller Staatlichkeit gestärkt wird (Ausbau von Grenzschutzmaßnahmen), überwiegen Tendenzen der Aushöhlung und Aushebelung nationalstaatlicher und lokaler Kompetenzen. In Fällen wie der albanischen Migrationsstrategie kann mit guter Begründung von „geteilten Souveränitäten“ (KRASNER 2004) und einer „Assemblage of State Power“ (COCHRANE u. ALLEN 2008) gesprochen werden, da die nationalstaatliche Politikmacht und Souveränität in zerfasert-komplexer Weise zwischen lokalen/endogenen und exogenen Politikakteuren (EU und *Nicht*-EU) aufgeteilt ist.

Dadurch dass die verschiedenen EU- und *Nicht*-EU-Akteure auf die gleichen oder ähnlichen Probleme und Raumeinheiten referieren, werden letztlich ge-



meinsame Sinnzusammenhänge und in der Konsequenz dann auch langlebige Politiknetzwerke oder quasi-lokale „Implants“ erzeugt und stabilisiert. Die von den verschiedenen Steuerungsakteuren (mehr oder weniger) geteilte „Imagined Spatiality“ ist zugleich Vorbedingung und Resultat eines gemeinsamen „Geographie-Machens“ und Steuerns *jenseits* der EU-Außengrenze.

Mit dem Verwischen der traditionellen Zuständigkeiten und Skalen des Politischen gewinnen Fragen nach der demokratischen Legitimierung und Verantwortlichkeit an Brisanz. Wie deutlich geworden ist, vertritt auf der lokalen Ebene (Albanien und Ukraine) nicht nur die EU ihre Interessen, selbstbewusst drängen sich auch Nicht-EU-Akteure wie die IOM in den Vordergrund und beeinflussen im Rahmen ihrer Möglichkeiten strategisch den weiteren Verlauf und die praktisch-operative Umsetzung von EU-Migrationspolitik. Das folgende Zitat illustriert dies am Beispiel des Rückführungsabkommens zwischen der EU und Albanien; die IOM vertritt hierbei die Position, dass nur sie die Umsetzung und Nachhaltigkeit der Implementation sicherstellen könne, mittels ihrer eigenen „freiwilligen Rückkehrprogramme“ – schlichtweg deshalb, weil es der albanischen Regierung einfach an den notwendigen Finanzmitteln mangle; dass die albanische Regierung mit Hilfe von EU-Finanzzusagen selbst die Rückführung von albanischen Staatsangehöriger und anderen Drittstaatsangehörigen übernimmt, steht für die IOM dabei komplett außer Frage:

„IOM will support the government in return migration management through the successful implementation of the readmission agreement between Albania and the European Union [...] IOM will continue to assist the voluntary return programme of irregular [Third country nationals] stranded in Albania as the country lacks the necessary financial resources [...]“ (IOM TIRANA 2006, S. 68).

Im Zuge ihrer Steuerungsaktivitäten für die EU argumentiert und agiert die IOM aus ihren eigenen finanziellen Interessen heraus. Für die Nicht-EU-Organis-

sation stehen die Fortschreibung ihrer Aktivitäten und die Sicherung ihrer Mitarbeiter und Projekte in Albanien eindeutig im Vordergrund. Da in Bezug auf die Steuerungsaktivitäten der IOM und anderer Nicht-EU-Akteure kaum bekannt und nicht oder nur schwer zu eruieren ist, ob diese tatsächlich effektiv sind und welche (negativen) Wirkungen mit ihnen verbunden sind, muss das selbstbestimmte Agieren der IOM und anderen extern hinzugezogenen Steuerungsakteure als äußerst bedenklich eingestuft werden. Eine fortgesetzte kritische Reflexion und eventuell auch ein grundlegendes Überdenken der EU-finanzierten Steuerungsaktivitäten in Albanien und der Ukraine sind dringend erforderlich. Dies auch deshalb, weil die propagierte neue Form von Migrationspolitik – das „Migrationsmanagement“ – ihr Versprechen bislang nicht eingelöst hat: An restriktiven Steuerungseingriffen und am Gedanken einer weitreichenden Migrationspräventions- bzw. -unterbindungspolitik wird bisher, neuartige IOM-Migrationsstrategien hin oder her, weiterhin festgehalten. Die Kosten einer fortgesetzten und teilweise sogar intensivierte Restriktionspolitik tragen alle Migranten und an Migration interessierten Menschen. Die negativ auf sie wirkenden Effekte der EU-ropäischen und internationalen Migrationspolitik lassen sich mittlerweile eingehend studieren; so ist durch den Beitritt der mitteleuropäischen Staaten zur EU beispielsweise der frühere visafreie Verkehr zwischen der Ukraine und ihren westlichen Anrainerstaaten wirksam unterbunden worden. Entlang der Westgrenze der Ukraine sind in den letzten Jahren zahlreiche Auffanglager entstanden, in denen äußerst bedenkliche Zustände herrschen (HUMAN RIGHTS WATCH 2005). Vieles spricht dafür, dass mittels der intensivierte Grenzschutzmaßnahmen und der aufgehobenen Visafreiheit im Endeffekt mehr illegale Migration erzeugt als verhindert worden ist. Auch deswegen bedürfen die Verschränkung von EU-Migrationspolitik und Migrationsmanagement und deren Effekte einer fortgesetzten kritischen Reflexion seitens der Politischen Geogra-

phie und der kritischen Migrationsforschung.

## Literatur

- BUCKEL, S. u. J. WISSEL (2009): Entgrenzung der europäischen Migrationskontrolle. In: BRUNKHORST, H. (Hrsg.): Demokratie in der Weltgesellschaft. Baden-Baden, S. 385-403.
- CASTLES, S. u. M.J. MILLER (1993): The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World. New York.
- COCHRANE, A. u. J. ALLEN (2008): Assemblages of State Power: Topological Shifts in the Organization of Government and Authority [Paper presented at the Conference „Space of Politics: Concepts and Scales“, Reims 2-4 April 2008]. Reims.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2000): Commission Staff Working Paper: EU Stabilisation and Association Process for the Countries of South-Eastern Europe. Compliance with the Council Conclusions of 29 April 1997 & 21/22 June 1999 [Fifth Conditionality Report]. Bosnia and Herzegovina, Croatia, Federal Republic of Yugoslavia, former Yugoslav Republic of Macedonia and Albania [SEC (2000) 168 /2, 09.02.00]. Brussels.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMISSION (2001a): Communication from Commissioner Vitorino to the Commission: On Framework for Preparatory Actions 2001. Budget line Co-Operation with Third Countries in the Area of Migration B7-667. Brussels.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMISSION (2001b): List of Selected projects HLWG 2001. Brussels.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2002): Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Towards Integrated Management of the External Borders of the Member States of the European Union. COM (2002) 233 final, 7/5/2002. Brussels.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2003): Wider Europe – Neigh-



- bourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours. COM (2003) 104 final, 11/3/2003. Brussels.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2005): Action Programme for TACIS Cross-Border-Cooperation (CBC). Programme 2005. Border Management in CIS Countries. Brussels.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2007): Applying the Global Approach to Migration to the Eastern and South-Eastern Regions Neighbouring the European Union [COM (2007) 247 final, 16.05.2007]. Brussels.
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (2009): The Stockholm Programme. An Open and Secure Europe Serving and Protecting the Citizens. Brussels.
- DELANEY, D. u. H. LEITNER (1997): The Political Construction of Scale. In: *Political Geography* 17, H. 1, S. 1-23.
- EUROPEAID (2010): Aeneas Programme. Overview of Projects funded 2004-2006. Brussels.
- EUROPEAN COUNCIL (1999): Presidency Conclusions. Tampere European Council. 15-16/10/1999. Brussels.
- EUROPÄISCHER RAT (2002): Europäischer Rat von Sevilla 21. und 22. Juni 2002. Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Brüssel.
- EUROPÄISCHER RAT (2003): Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie. Brüssel.
- EUROPÄISCHER RAT (2004): Europäischer Rat von Brüssel 4. und 5. November 2004. Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Anlage 1: Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union. Brüssel.
- FAIST, T. (2000): Grenzen überschreiten. Das Konzept Transstaatlicher Räume und seine Anwendungen. In: FAIST, T. (Hrsg.): *Transstaatliche Räume. Politik, Wirtschaft und Kultur in und zwischen Deutschland und der Türkei*. Bielefeld, S. 9-56.
- GEIGER, M. (2007): Internationale Regierungsorganisationen und die Steuerung von Migration: die Ukraine im Vorfeld der Europäischen Union. In: *IMIS-Beiträge* 32, S. 61-87.
- GEIGER, M. (2008): International Actors and the Emergence of a Pan-European Migration Regime: Institutional Developments in Albania and Ukraine. In: THE CENTER FOR BLACK SEA AND CENTRAL ASIA (KORA) u. MIDDLE EAST TECHNICAL UNIVERSITY (METU) (Hrsg.): *Challenges of Global Migration. EU and its Neighbourhood*. GLOMIG Project Policy Papers [European Union Sixth Framework Programme (FP6) Project Global Migration from Eastern Mediterranean and Eurasia: Security and Human Rights Challenges to Europe (GLOMIG)]. Ankara, S. 93-116.
- GEIGER, M. (2010): Mobility, Development, Protection, EU-Integration! The IOM's National Migration Strategy for Albania. In: GEIGER, M. u. A. PÉCOUD (Hrsg.): *The Politics of International Migration Management*. Basingstoke, S. 141-159.
- GEIGER, M. (2011): Europäische Migrationspolitik und Raumproduktion. Internationale Regierungsorganisationen im Management von Migration in Albanien, Bosnien-Herzegowina und der Ukraine. Diss., Baden-Baden.
- GEIGER, M. u. A. PÉCOUD, (2010): The Politics of International Migration Management. In: GEIGER, M. u. A. PÉCOUD (Hrsg.): *The Politics of International Migration Management*. Basingstoke, S. 1-20.
- GEIGER, M. u. A. PÉCOUD, (2012) (Hrsg.): *The New Politics of International Mobility. Migration Management and its Discontents*. Osnabrück (=IMIS Beiträge 40)
- GEORGI, F. (2009): Kritik des Migrationsmanagements. Historische Einordnung eines politischen Projekts. In: *Juridikum* 2, S. 82-85.
- GHOSH, B. (1993): *Movements of People. The Search for a New International Regime Paper prepared for the Commission on Global Governance*. Geneva.
- GHOSH, B. (2000a): Introduction. In: GHOSH, B. (Hrsg.): *Managing Migration. Time for a New International Regime?* Oxford/New York, S. 1-5.
- GHOSH, B. (2000b): *New International Regime for Orderly Movements of People. What Will it Look Like?*. In: GHOSH, B. (Hrsg.): *Managing Migration. Time for a New International Regime?* Oxford/New York, S. 220-247.
- GHOSH, B. (2000c): *Towards a New International Regime for Orderly Movements of People*. In: GHOSH, B. (Hrsg.): *Managing Migration. Time for a New International Regime?* Oxford/New York, S. 6-26.
- GOVERNMENT OF ALBANIA/IOM (2004): *National Strategy on Migration*. Tirana.
- GOVERNMENT OF ALBANIA/IOM (2005): *National Action Plan on Migration*. Tirana.
- GUIRAUDON, V. u. G. LAHAV (2000): *Comparative Perspectives on Border Control: Away from the Border and Outside the State*. In: ANDREAS, P. u. T. SNYDER (Hrsg.): *The Wall Around the West: State Borders and Immigration Controls in North America and Europe*. Lanham, S. 55-77.
- HILLMANN, F. (2007): *Migration als räumliche Definitionsmacht? Beiträge zu einer neuen Geographie der Migration in Europa* [Erdkundliches Wissen 141]. Stuttgart.
- HUMAN RIGHTS WATCH (2005): *Ukraine: On the Margins. Rights Violations against Migrants and Asylum Seekers at the New Eastern Border of the European Union*. Human Rights Watch. London.
- IBRD/WORLD BANK (2007): *Migration and Remittances. Eastern Europe and the Former Soviet Union*. Washington.
- ICMPD (2005a): *Definition of a Blue Border Management System in Albania*. Prepared by the ICMPD. Commissioned and Funded by the Delegation of the European Community in Albania. Vienna.
- ICMPD (2005b): *Overview of the Migration Systems in the CIS countries*. Vienna.
- ICMPD (2006): *EU Justice, Freedom and Security Assessment Missions to Ukraine. Final report*. Vienna.
- ICMPD (2008): *2007 Yearbook on Illegal Migration, Human Smuggling and Trafficking in Central and Eastern Europe. A Survey and Analysis of Border Management and Border Apprehension Data from 20 States*. Vienna.
- IOM (2005): *Migration Initiatives 2006*. Geneva

- IOM TIRANA (2006): Safe Migration is a Choice and an Opportunity [IOM Albania-Newsletter September 2006]. Tirana.
- KASPAREK, B. (2010a): Borders and Populations in Flux: Frontex's Place in the European Union's Migration Management. In: GEIGER, M. u. A. PÉCOUD (Hrsg.): The Politics of International Migration Management. Basingstoke, S. 119-140.
- KASPAREK, B. (2010b): Laboratorium, Think Tank, Doing Border. Die Grenzschutzagentur Frontex. In: HESS, S. u. B. KASPAREK (Hrsg.): Grenzregime. Diskurse, Praktiken, Institutionen in Europa, S. 111-127.
- KECK, M. E. u. K. SIKKINK (1998): Activists Beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics. Ithaca/London.
- KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (2001a): Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Über eine gemeinsame Politik auf dem Gebiet der illegalen Einwanderung [KOM (2001) 672 endgültig, 15.11.2001]. Brüssel.
- KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (2001b): Bericht der Kommission an den Rat: Über die Arbeit der Hochrangigen Lenkungsgruppe EU-Albanien zur Vorbereitung der Verhandlungen über ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit Albanien [KOM (2001) 300 endgültig, 06.06.2001]. Brüssel.
- KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (2002a): Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Größeres Europa - Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn [KOM (2003) 104 endgültig, 11.03.2003]. Brüssel.
- KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (2002b): Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Auf dem Weg zu einem integrierten Grenzschutz an den Außengrenzen der EU-Mitgliedsstaaten [KOM (2002) 233 endgültig, 07.05.2002]. Brüssel.
- KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (2003): Bericht der Kommission: Der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess für Südosteuropa. Zweiter Jahresbericht [KOM (2003) 139, 26.03.2003]. Brüssel.
- KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (2005): Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Vorrangige Maßnahmen zur Lösung von Migrationsproblemen. Erste Folgemaßnahmen nach Hampton Court [KOM(2005) 621 endgültig, 30.11.2005]. Brüssel.
- KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (2007): Europäisches Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument. Ukraine Länderstrategiepapier 2007-2013 [Annex in englischer Sprache]. Brüssel.
- KRASNER, S. D. (2004): Sharing Sovereignty: New Institutions for Collapsed and Failing States. In: International Security 29, S. 85-120.
- LAVENEX, S. (2001): The Europeanisation of Refugee Politics. Between Human Rights and Internal Security. Aldershot.
- LAVENEX, S. (2004): EU External Governance in „Wider Europe“. In: Journal of European Public Policy 11, H. 4, S. 680-700.
- LOESCHER, G. (1993): Beyond Charity. International Cooperation and the Global Refugee Crisis. Oxford.
- MIGGELBRINK, J. (2002a): Der gezähmte Blick. Zum Wandel des Diskurses über „Raum“ und „Region“ in humangeographischen Forschungsansätzen des ausgehenden 20. Jahrhunderts [Beiträge zur Regionalen Geographie 55]. Leipzig.
- MIGGELBRINK, J. (2002b): Kommunikation über Regionen. Überlegungen zum Konzept der Raumsemantik in der Humangeographie. In: Berichte zur deutschen Landeskunde 76, H. 4, S. 273-306.
- POTT, A. (2007): Orte des Tourismus. Eine raum- und gesellschaftstheoretische Untersuchung. Bielefeld.
- PRIES, L. (1997): Neue Migration im transnationalen Raum. In: PRIES, L. (Hrsg.): Transnationale Migration. Baden-Baden, S. 15-44.
- RADAELLI, C. (2003): The Europeanization of Public Policy. In: FEATHERSTONE, K. u. C. RADAELLI (Hrsg.): The Politics of Europeanization. Oxford, S. 27-56.
- REDEPENNING, M. (2005): Wozu Raum? Systemtheorie, Critical Geopolitics und raumbezogene Semantiken [Beiträge zur Regionalen Geographie 62]. Leipzig.
- SOYEZ, D. (1999): Lokal verankert – Weltweit vernetzt: Transnationale Bewegungen in einer entgrenzten Welt. In: BLOTEVOGEL, H.H. et al. (Hrsg.): Lokal verankert – Weltweit vernetzt. Tagungsbericht und wissenschaftliche Abhandlungen. 52. Deutscher Geographentag Hamburg. Hamburg, S. 29-46.
- WALTERS, W. (2006): Border/Control. In: European Journal of Social Theory 9, H. 2, S. 187-203.
- WEINER, M. (1995): The Global Migration Crisis. Challenge to States and to Human Rights. New York.
- WERLEN, B. (1997): Sozialgeographie alltäglicher Regionalisierungen. Band 2: Globalisierung, Region und Regionalisierung. Stuttgart.
- WÖHLCKE, M. (2001): Grenzüberschreitende Migration als Gegenstand internationaler Politik. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B43, S. 31-39.

#### Experteninterviews:

EU-Kommissionsdelegation Tirana, Sommer 2006  
 EU-Kommissionsdelegation Kiew, Frühjahr 2007  
 IOM Kiew, Sommer 2006  
 OSCE Kiew, Herbst 2006  
 UNHCR Kiew, Sommer 2006  
 ICMPD Tirana, Frühjahr 2006  
 IOM Tirana, Frühjahr 2006  
 OSCE Tirana, Frühjahr 2006  
 UNHCR Tirana, Sommer 2006

Dr. MARTIN GEIGER  
 Universität Osnabrück  
 Institut für Geographie/  
 Institut für Migrationsforschung und  
 Interkulturelle Studien (IMIS)  
 Seminarstraße 19a/b  
 49069 Osnabrück  
 martin.geiger@uni-osnabrueck.de